

SZABÓ FERENC*

A FINANSZÍROZÁSI FELTÉTELEK HIÁNYÁNAK HATÁSAI MAGYARORSZÁGI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI POLITIKA IMPLEMENTÁCIÓJÁRA

THE INFLUENCE OF THE LACK OF FINANCING RESOURCES TO THE IMPLEMENTATION OF THE HUNGARIAN WASTE MANGENMENT POLICY

ABSTRACT

The primary objective of implementation research is to identify the success factors of policy implementation, and the definition of the conditions that are necessary to the effective realization of strategic objectives. Among the success factors financing conditions are of crucial importance. Money itself is not enough to the successful implementation of the policies, but the lack of the necessary financial resources leads to policy failure. In general, a partial fulfilment of the conditions leads to partial success of the implementation of a given policy. Environmental policies could be possible targets of implementation research, and they are very sensitive to the financing conditions. In my paper I examine the influence of the lack of the necessary financial resources for the implementation of the new Hungarian waste management policy launched in 2013. First I discuss the theory of implementation as a framework, then I analyze the financila conditions of the new waste management policy in that framework.

1. Bevezetés

Az implementáció kutatás elsődleges célja a szakpolitikák sikertényezőinek azonosítása, az eredményes implementáció feltételrendszerének meghatározásával a szakpolitikai stratégiai célok megvalósításának előmozdítása. A sikertényezők között kivétel nélkül mindig megtalálhatók a finanszírozási feltételek, melyek teljesülése önmagában nem elegendő a szakpolitika sikeres megvalósításához, de a szükséges pénzügyi források hiánya szinte kivétel nélkül szakpolitika kudarcát eredményezi. Általában a feltételek részleges teljesülése valósul meg, melynek következménye részleges siker, ez teljes mértékben érvényes a pénzügyi erőforrásokra is.

A hazai környezetpolitika európai irányultsága az 1989-es rendszerváltozás óta egyértelmű. Az uniós csatlakozás előkészítésének megkezdése óta a hazai környezetpolitika minden területen igyekszik az uniós irányelveknek megfelelő szabályozási rendszert kialakítani. A szakmai fejlődés is folyamatos és töretlen, különösen a hulladékgazdálkodási szabályozás esetében. Ezzel párhuzamosan – a támogatások és a külföldi működő tőke beáramlása eredményeként, a külföldi szakmai szolgáltatók megjelenését követően (privatizáció) – a hazai hulladékgazdálkodási ágazat gyors fejlődése volt tapasztalható 2000 és 2010 között. Kisebb megtorpanást a 2008–09-es pénzügyi válság okozott, amely jelentős hatást gyakorolt (és gyakorol még ma is) az európai és ezen belül a magyar nemzetgazdaságra és közvetve a hulladékgazdálkodási ágazatot is érintette, valamelyest nehezítve az akkori környezetpolitika implementációját.

* Szabó Ferenc adjunktus – Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar.

A hulladékgazdálkodási ágazat a környezetvédelem stratégiai területe, melynek célja a hulladékok által okozott környezetszennyezés megelőzése, megakadályozása, illetve az esetleges szennyezések felszámolása.

A korszerű hulladékgazdálkodás legfontosabb eszközei a megelőzés (hulladékszegény eljárások) és a hasznosítás. Az ipari és kereskedelmi termelési hulladékok esetében a hasznosítás megoldott, hagyományosan jó haszonnal végezhető tevékenység, ilyen típusú hulladékok által okozott környezetszennyezésre nem kell számítanunk. A modern társadalom problémája a nagymennyiségű vegyes települési szilárd hulladék, melynek túlnyomó része lakossági eredetű, de ehhez hasonló összetételű hulladék keletkezik az ipari kereskedelmi tevékenységek során és az intézményi szférában is. A hulladék begyűjtése és környezetkímélő kezelése rendkívül költséges, ennek fedezetét piaci viszonyok között a hulladéktermelőknek (lakosságnak, vállalkozásoknak, intézményeknek) kell megfizetni.

A viszonylag töretlennek mondható fejlődés eredményeként kialakult európai mértékkel mérve is elfogadható teljesítményt nyújtó hazai hulladékgazdálkodási ágazat esetében 2012-ben állt be egy korábban nem várt fordulat. A törvény előkészítés folyamatában megjelent az új hulladékgazdálkodási politika alapját képező új hulladéktörvény tervezete.

Az általam vizsgált hulladékgazdálkodási szakpolitika alapja a 2013. január 1-jén hatályba lépett új hulladéktörvény és végrehajtási rendeletei. Jelentősen befolyásolja az implementáció feltételeit és folyamatát a kormány kapcsolódó rezsicsökkentési politikája, amely a közszolgáltatási díjak jelentős csökkentésével erősen befolyásolja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások finanszírozását is. A legszembetűnőbb, a hatékony implementációt gátló, zavaró tényező a szükséges finanszírozási források hiánya, amely végső soron előre vetíti a szakpolitika teljes kudarcát. kétségesse teszi a stratégiai célok megvalósítását. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a pénzügyi feltételek alakulása hogyan befolyásolja az implementáció sikerét.

1. táblázat. Az új hulladékgazdálkodási politika jogi háttere

Table 1. The Legal Background of the New Waste Management Policy

A hulladékgazdálkodási törvény és végrehajtási rendeletei
2012 évi CLXXXV. törvény a hulladékról Magyar Közlöny 160. szám (2012. november 30.)
438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
440/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
441/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékról szóló törvénnyel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
443/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
444/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékká vált gépjárművekről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről, Magyar Közlöny 184. szám (2012. december 29.)
33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet az igazgatási szolgáltatási díjairól
136/2012. (XII. 21.) VM rendelet (hatályba lépés: 2013. január 21.)

2. Szakpolitika és implementáció

2.1. Szakpolitika és implementáció fogalma

Szakpolitika (public policy): egy célkitűzésről, valamint a cél elérése érdekében alkalmazandó eszközökről szóló kinyilatkoztatás (*public statement*).¹

Szakpolitika nem egyenlő a beavatkozás/reform/innováció (a rendszer megváltoztatására irányuló cselekvés) fogalmával: „a szakpolitika lehet szándék és tett, cselekvés és tétlenség is. Szakpolitika implementációja: köz- és magánszereplők/csoportok azon akcióit foglalja magába, melyek a szakpolitikai döntésben rögzített célok elérése érdekében történnek.”²

Implementáció kutatás: annak a tudományos eszközökkel történő vizsgálata, hogy a kormányzatok által kezdeményezett szakpolitikákból mennyi valósul meg. A környezetvédelmi implementáció kutatás: a környezetvédelemben, mint alrendszerben kezdeményezett szakpolitikák megvalósítását vizsgálja az elméleti modellalkotás és az empirikus kutatás módszerével.

2.2. Az implementáció sikertényezői

Sabatier, Mazmanian (1979): *The Conditions of Effective Implementation*³ című tanulmánya – az implementáció kutatás alapműve – az implementáció sikerét befolyásoló tényezőket a következőkben azonosította:

- Világos és konzisztens célok
- A rendszer megváltoztatásának tervezett mértéke
- A reformot megalapozó oksági elmélet megfelelősége
- Pénzügyi erőforrások megfelelősége
- Szereplők elkötelezettsége
- Társadalmi és gazdasági körülmények

3. A hazai hulladékgazdálkodási ágazat finanszírozása

3.1. Finanszírozás a rendszerváltás előtt

A szocializmus időszakában a helyi közszolgáltatások közvetlen költségeinek teljes vagy esetenként részleges érvényesítése jellemezte a díjpolitikát. Így volt biztosítható a közszolgáltatási díjak rendkívül alacsony mértéke. A települési szilárd hulladék elszállítását biztosító helyi közszolgáltatásokat az állami tulajdonú Városgazdálkodási Vállalatok biztosították, amelyek a lakossági díjak megállapítása során csak a közvetlen szállítási költségeket vették figyelembe. A szükséges javítások, felújítások, fejlesztések költségeit központi forrásokból, állami támogatásból fedezték. Ezeknek eseti jellege és esetlegessége miatt az ágazat műszaki szakmai fejlettsége jelentősen elmaradt a fejlett európai államokétól. A krónikus pénzhiány miatt a hulladékok szakszerű, környezetkímélő kezelését biztosító intézkedések, beruházások ugyancsak elmaradtak, súlyos hulladék szennyezések alakultak ki valamennyi hazai település környezetében. A rendszerváltás időszakára környezeti katasztrófához közeli helyzet alakult ki egyrészt az illegális hulladéklerakás miatt, másrészt a szakszerűtlenül kialakított, műszaki védelem nélkül működő legális vagy féllegális hulladéklerakó telepek miatt. (Talaj- és talajvízszennyezés, valamint alkalmankénti jelentős légszennyezés szándékos gyűjtogatás, vagy a hulladék spontán öngyulladás következtében.)

3.2. Finanszírozás 1989 után

A rendszerváltozást követően gyökeres fordulat állt be a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások területén. A korábban állami tulajdonú közszolgáltató vállalkozások az új szabadon választott önkormányzatok tulajdonába kerültek, a helyi közszolgáltatás megszervezéséért az önkormányzati törvény a helyi önkormányzatokat tette felelőssé. Az uniós csatlakozás előkészítése már 1990-ben megkezdődött, világossá vált, hogy a jogharmonizáció keretében elsősorban a környezetvédelmi szabályozás rendkívüli szigorítására kell számítani.

Az uniós környezetpolitika hulladékgazdálkodási direktívái nem voltak ismeretlenek a hazai hulladékgazdálkodási szakemberek előtt. Rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált, hogy az uniós csatlakozás politikai kényszere miatt egyszerre kell gondoskodni az elavult eszközállomány és infrastruktúra felújításáról (cseréjéről), a hiányzó környezetvédelmi intézkedések és beruházások pótlásáról, valamint a korszerű hulladékgazdálkodás (szelektív hulladékgyűjtés, előkezelés és hasznosítás) feltételeinek megteremtéséről.

A korábbi önköltség alapú finanszírozási rendszer természetesen nem biztosította a pénzügyi feltételeket a megnövekedett igények és követelmények teljesítéséhez. Egyrészt világossá vált, hogy a közszolgáltatási díjak radikális emelése elkerülhetetlen, másrészt, hogy külső források bevonása nélkül az előttünk álló feladatok nem megoldhatóak.

4. Költségek és díjak

4.1. A szolgáltatásfejlesztési programok finanszírozása

Nemzeti stratégia hiányában az önkormányzatok egy jelentős része úgy döntött, hogy részleges privatizáció keretében (külföldi tulajdonú) szakmai szolgáltató bevonásával kísérli meg megoldani a fejlesztések finanszírozásához szükséges külső források bevonását. Sajnos a kezdeti időszakban rossz feltételekkel megkötött szerződések legtöbb esetben kiszolgáltatottá tették az érintett önkormányzatokat, akik nem rendelkeztek kellő tapasztalatokkal az ilyen típusú üzletkötések területén. A külföldi befektetők a „külső forrást” hitelek felvételével biztosították, melyeket a közös közszolgáltató vállalkozás törlesztett. A sokat emlegetett működő tőke legtöbbször a saját pénzünk, a sajátmagunk által megtermelt jövedelem volt. Valamivel jobban jártak azok az önkormányzatok, amelyek hazai tulajdonú magánvállalkozások bevonásával oldották meg a közszolgáltatás ellátását.

Az önkormányzatok egy része nem vett igénybe külső szakmai segítséget, saját maga, saját tulajdonú vállalkozása közreműködésével oldotta meg a szolgáltatás biztosítását. Ezek egy része, elsősorban a nagyobb városok jelentős fejlesztéseket hajtottak végre, részben saját, részben uniós források igénybevételeivel. A kisebb települések egy része csatlakozott a nagyobb regionális fejlesztési programokhoz, már részük semmilyen fejlesztésre nem volt hajlandó.

4.2. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás költségeinek alakulása

Tájékoztatásul bemutatom a Köztisztasági Egyesülés 2010-es adatsorát, amely jól érzékelteti, hogy hogyan alakul a korszerű, környezetkímélő hulladékgazdálkodás költségszerkezete.⁴

2. táblázat. A hazai hulladékgazdálkodás költségszerkezete

Table 2. The Cost Structure of Hungarian Waste Management Sector

Környezet és Természetvédelmi Felügyelőség	Szállítási költség HUF/tonna	Lerakási költség HUF/tonna	Szelektív*** gyűjtés, kezelés költsége HUF/tonna	Szelektív* gyűjtés árbevétele HUF/tonna	Szelektív gyűjtés többlet költsége HUF/tonna	Hulladékkézelés összes költsége HUF/tonna	Szállítási** többlet- költség HUF/km	Adatszolgáltatók száma [db]
Nyugat-dunántúli	9 052	5 258	3 996	1 441	2 555	16 865	34	3
Észak-dunántúli	11 514	5 898	1 293	703	590	18 002	46	2
Közép-dunántúli	8 216	5 433	2 105	620	1 484	15 133	56	5
Dél-dunántúli	10 135	3 694	11 884	1 411	10 473	24 302	202	3
Alsó-Tisza-vidéki	13 583	6 734	4 218	1 872	2 347	24 535	209	2
Közép-Tisza-vidéki								
Közép-Duna-völgyi	10 942	8 026	6 303	1 844	4 459	23 427	100	3
Észak-Magyarországi	12 931	6 777	1 077	1 232	-156	19 552	24	2
Felső-Tisza-vidéki	18 250	4 500	7 900		7 900	30 650		1
Tiszántúli	11 684	5 440	2 195	1 075	1 120	18 244	37	2
Összesen								23
Országos átlag	11 812	5 751	4 552	1 133	3 419	20 982	79	

Forrás: Köztisztasági Egyesülés, 2010

*Hasznosítható hulladékeladásból származó árbevétel beleértve a koordináló szervezettől kapott támogatást (a rendszeres hulladékgyűjtés során begyűjtött vegyes lakossági hulladék tömegére vetített adat.)

**A lerakó 10 km-es körzetén túl.

***A rendszeres hulladékgyűjtés során begyűjtött vegyes lakossági hulladék tömegére vetített adat.

A jelentős területi eltérések mellett egyértelműen látszik, hogy a meghatározó (gyűjtés) szállítási költség mintegy 50%-át teszi ki a környezetkímélő elhelyezés (ártalmatlanítás) költsége, ennél valamivel kevesebb a szelektív gyűjtés és kezelés közvetlen költsége (40%) és annak további többlet költsége (30%), amely két tétel összességében meghaladja az ártalmatlanítás költségét. Költségsökkentő tényezőként csak a szelektív hulladékgyűjtésből származó másodnyersanyag értékesítés szerepel, ami az összes felmerülő költségnek mintegy 5–6%-a. Ha ez a tétel nem lenne, akkor a teljes költség éppen a szállítási költség kétszerese lenne.

4.3. A közszolgáltatási díjrendszer átalakulása

A hulladékgazdálkodási díjrendszer kritikus pontja a vetítési alap, vagyis az a mód ahogyan szétosztjuk a felmerülő költségeket a szolgáltatást igénybe vevő lakosság és az egyéb hulladéktermelők között. A szervezett közszolgáltatás keretében a rendszeres hulladékszállítást igénybevevő ügyfelek esetében az ingatlanról történik a hulladék elszállítása, leggyakrabban oly módon hogy az ingatlan tulajdonos magányszemély, vagy közület az ingatlan előtti közterületre kihelyezi a gyűjtőtartályt, a közszolgáltató azt kiüríti és a hulladékot elszállítja.

A hulladék mennyiségének mérése és ez alapján történő elszámolása ugyan műszakilag lehetséges, de csak aránytalanul nagy költséggel megvalósítható, ezért szakmailag nem indokolt. Nem terjedt el ez a megoldás azért sem, mert abban teszi érdekeltté a hulladéktermelőket (ügyfeleket), hogy minél kevesebb hulladékot helyezzenek el a gyűjtőtartályba. (Ahol ezt a módszer alkalmazták, fejlettebb országokban, mindenütt megszorozódott az illegális hulladék elhelyezés.)

Az elfogadott és alkalmazott vetítési alapok különbözőek:

- lakás, lakásméret (m²),
- szobaszám,
- lakosok száma,
- gyűjtőtartályra vetített egyszeri ürítési díj és
- ezek kombinációja.

Valamennyi felvet bizonyos alkotmányossági aggályokat, valamint szakmai és politikai vitákra ad lehetőséget. (A rendszerváltozás óta a legtöbb alkotmánybíróági döntés hulladékszállítási közszolgáltatás ügyében született.)⁵

Az elmúlt 20 évben, mint vetítési alap – a legkevésbé támadható – a gyűjtőtartály egyszeri ürítési díja terjedt el. Az egyszeri ürítési díj a gyűjtőtartály térfogatával arányos, alapja a szabványos 110–120 literes gyűjtőtartály, amely a világon legelterjedtebben alkalmazott, egy átlagos család heti hulladékmennyiségének befogadására alkalmas zárt gyűjtőegység.

Az éves és havi díjak meghatározása egyszerű, az egyszeri ürítési díj 52-szerese az éves díj, az éves díj 12-ed része a havi díj. (A havi díj az egyszeri ürítési díj 4,33-szorosa (52/12). A továbbiakban a 110–120 literes gyűjtőtartály egyszeri ürítési díját, mint legelterjedtebb díjalapot tekintjük kiindulási pontnak.

3. táblázat. Az ürítési díj a havi díj és az éves közszolgáltatási díj viszonya

Table 3. The Connection Between the Emptying Fee, the Monthly and the Yearly Service Fee

Díjak alakulása a 110–120 literes gyűjtőtartály heti egyszeri ürítése esetén [HUF]		
Egyszeri ürítési díj	460	690
Havi díj	2 000	3 000
Éves díj	24 000	36 000

Forrás: saját szerkesztés

Az ügyfeleket elsősorban az érdekli, hogy a havi díjfizetési kötelezettség hogyan alakul, a fenti táblázat tájékoztató jelleggel mutatja, hogy különböző egyszeri ürítési díjak esetében hogyan alakul a havi és az éves díj. (Bruttó díj esetén a szolgáltató árbevételéből a 27% ÁFA-t le kell vonni, nettó díj esetén a díjfizetési kötelezettség a 27% ÁFA-val megnövekszik.)

A szolgáltató költségei fedezése esetében mindig csak a nettó árbevétellel számolhat, míg az ingatlantulajdonos fizetésre kötelezett ügyfél természetesen bruttó díjat fizet, ami számára minden esetben 27%-kal nagyobb kötelezettséget jelent. Az ő szempontjából az ÁFA tartalom lényegtelen, de szem előtt kell tartanunk, hogy a szolgáltató ennyivel kevesebbet fordíthat kötelezettségei teljesítésre.

Az éves díj és az 1 tonna hulladék fajlagos kezelési költsége között szoros a kapcsolat, hiszen egy átlagos háztartás mintegy 5 m³ hulladékot termel évente, melynek tömege leg többször eléri, esetleg meg is haladja az 1 tonnát.

A törvény lehetővé teszi az alapidj és szolgáltatási díj kombinációjának alkalmazását is. Ez esetben az alapidj a szolgáltatás biztosításával kapcsolatos (rendelkezésre állás) költségeket tartalmazza, egységes átalánydíj és ezt mindenkinek meg kell fizetnie, annak is aki nem veszi igénybe a szolgáltatást. A szolgáltatási pedig arányos az igénybevett szolgáltatással, valamilyen vetítési alap szerint. Szakmailag indokolható jó megoldás, ennek ellenére nem terjedt el.

4.4. A közszolgáltatási díjak mértékének alakulása

A Köztisztasági Egyesülés „A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből” c. tanulmánya szerint a megváltozott követelmények miatt az 1999. évi hulladékkezelési lakossági díjak 4515 HUF/lakás/év mértékről 5281 HUF/fő/év mértékre fognak emelkedni. Összegzőképpen megállapítja, hogy a díjak legkevesebb két és félszeresére, de akár ötszörösére is emelkedhetnek. A tanulmány rámutatott, hogy a hulladékkezelés rendszerének kiépítése a fokozatosság elvének szigorú betartása, valamint a költségvetési törvénnyel garantált normatív támogatás együttes alkalmazása mellett lehetséges.⁶

(Ez a jóslat azóta bőven beigazolódott, a közszolgáltatás ingatlanonkénti éves díja mára meghaladta a 20 000 HUF-ot, helyenként a 30 000-et. Ez a 110–120 literes gyűjtőtartály esetében 380, ill. 580 HUF-os egyszeri ürítési díjnak felel meg.)

A díjak a nemzeti stratégia hiánya miatt rendkívül eltérően alakultak, annak ellenére, hogy a rendszerváltozás óta mindenütt jelentős, sokszoros emelkedés tapasztalható. A legalacsonyabb díjak azokon a kistelepüléseken alakultak ki, amelyek semmilyen fejlesztési programban nem vettek részt az elmúlt 20 évben. A legmagasabb díjak azokban a nagyvárosokban vannak, ahol a legjelentősebb uniós (ISPA) fejlesztési programok megvalósultak. Ezeknek a fejlesztéseknek eredménye az európai követelményeknek megfelelő regionális hulladékgazdálkodási rendszer. Az egyes regionális programokhoz csatlakozott kisebb települések díjai közelítik a nagyvárosok díjait, de érdekes módon szinte mindig valamivel alacsonyabbak, holott az átlagos szállítási távolság ritka kivétellel mindig nagyobb. Nemcsak településenként, de kistérségenként, megyénként és régióként is jelentős eltérés mutatkozik a közszolgáltatási díjakban.

5. A hulladékgazdálkodási ágazat finanszírozási helyzete

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási ágazat pénzügyi eredménye – az elérhető profit – a közvélekedés szerint nagyon magas. Az emberek általában azt gondolják, hogy a hulladék üzlet kivételesen nyereséges. Ez nyilvánvalóan igaz lehet az ágazat bizonyos speciális szegmenseire, de vajon igaz-e a szervezett települési szilárdhulladék szállítási közszolgáltatásra

5.1. A piaci alapon szerveződő közszolgáltatások nyereségtartalma

A megváltozott követelményrendszer miatt sokszorosára nőtt költségek kényszerítették ki a lakossági díjak jelentős növekedését, de az önkormányzati díjmegállapítás miatt ez a díjemelkedés rendkívül erős kontroll mellett valósult meg. Rendszeresen fordult elő, hogy a közszolgáltatók által előterjesztett díjnál alacsonyabbat fogadott el a település önkormányzata. Ennek eredményeként a lakossági hulladékszállítás soha sem tartozott az erősen nyereséges tevékenységek közé. A mélyinterjúk során megkérdezett szakemberek többsége szerint a tevékenység esetenként veszteséges, általában nullszaldós, de kedvező esetben is legfeljebb néhány %-os nyereséggel volt működtethető. A költségszámítások alapján rögzíthetjük, hogy a 2010-es költségszinten jelentkező tonnánként átlagosan mintegy 22 000 HUF költség esetében a 350 HUF egyszeri ürítési díj (110–120 literes tartály) alatt jelentős nyereség nem volt realizálható. Mivel az országos átlag a települések méretétől függően 243 és 306 között mozgott így leszögezhetjük, hogy néhány kivételtől eltekintve, ott ahol az ürítési díj megközelítette, vagy meghaladta az 500 HUF-ot, a közszolgáltatás ellátása biztosan nem eredményezett jelentős nyereséget.

A díjak és a költségek is 2013-ig valamelyest tovább növekedtek mintegy évi 5–10%-kal. Becslések szerint ekkor a szolgáltatás teljes önköltsége valahol a 450 HUF-os egyszeri üritési díj környékén térült meg. Az ez alatt működő közszolgáltatók jelentős nyereséget realizálni biztosan nem tudtak.

5.2. A rezsicsökkentés hatásai

A rezsicsökkentés 2013. június 30-án lépett hatályba, amikor az érvényes díjakat a 2012. első negyedévi díjakhoz képest kellett 10%-kal csökkenteni. Ez átlagosan 15–20%-os díjsökkentést (bevételkiesést) eredményezett az ágazatban. Mivel 2010 és 12 között díj-emelési moratórium volt érvényben a díjak gyakorlatilag visszaálltak a 2010-es szintre. Időközben díjemelésre nem került sor azaz, lényegében az elmúlt 5 év inflációs hatási, áremelkedései nem érvényesülnek a díjban. (A 27% ÁFA viszont igen!)

A rezsicsökkentés eredményeként a határon (veszteséggel, vagy csekély nyereséggel) működő szolgáltatók egy része rövid egyeztetés után azonnal felmondta a szolgáltatást. Kompenzációt kértek veszteségeik fedezésére az érintett önkormányzattól, amikor azt nem kapták meg akkor rövid úton felmondták a közszolgáltatási szerződést. A törvény 6 hónapos felmondási időt tett kötelezővé, így legtöbbször még veszteségesen kénytelenek voltak tovább szolgáltatni a felmondási idő lejártáig.

A többnyire 300 HUF üritési díj alatt szolgáltató vállalkozások 2013–14 folyamán sorra mondták fel a szolgáltatási szerződéseket. Jelenleg 335 településen működik a Katasztrófavédelem által kijelölt ideiglenes közszolgáltató.

A nagyobb szolgáltatók, általában ahol az üritési díj már elérte, vagy meghaladta az 500 HUF-ot, túléltek az első krízist, de jelentős költségsökkentésekre kényszerültek, visszafogták szükséges felújításait, fejlesztéseiket, elbocsátásokra kényszerültek. Ezek esetében a rezsicsökkentés mellett az új hulladékpolitika költségnövelő tételei okoznak egyre komolyabb gondot.

5.3. Az új hulladékpolitika költségnövelő tételei

A hulladék lerakási illeték 2013 óta terheli az ágazatot egyre növekvő mértékben miközben nincs fedezete. Az idei évben tonnánként 9000 HUF többletköltséget jelent a közszolgáltatóknak.

4. táblázat. A lerakási illeték éves növekedési üteme

Table 4. The Increase of the Landfill Tax

A lerakási illeték alakulása [HUF/tonna]				
Év	2013	2014	2015	2016
Illeték	3000	6000	9000	12 000

Forrás: saját szerkesztés

Jó műszaki becsléssel megállapíthatjuk, hogy a hazai hulladékkezelés fajlagos költsége 2010-hez képest mintegy 30%-kal növekedett. Nem tévedünk nagyot, ha azt feltételezzük, hogy a tonnánkénti összköltség valahol 25 és 30 000 HUF körül lehet. A lerakási illeték (9000 HUF/tonna) tehát az összköltséget tekintve további 30–35% költségtöbbletet jelent. A rezsicsökkentés 15–20% bevételkiesését a lerakási illeték 30–35% költségnövekedést eredményezett eddig. Ez a kettő együtt idén összességében megközelíti az 50%-os forráskivonást, jövőre meg is haladja. Nincs olyan ágazat ebben a rendszerben amelyik ezt hosszú távon kibírja.

6. A finanszírozási feltételek hiányának következményei

Piacgazdasági környezetben tartósan semmilyen gazdasági tevékenység nem tartható fenn veszteségesen. A veszteségek ideiglenesen kezelhetők, a költségek csökkentésével, szükséges felújítások, fejlesztések elhalasztásával, elbocsátásokkal, működési hitelek felvételével ideig-óráig fenntartható a működés a veszteségek mértékétől függően akár évekig is. Jelenleg ennek a folyamatnak vagyunk a tanúi a hulladékgazdálkodási ágazat esetében. A finanszírozási helyzet folyamatosan romlik, várhatóan egyre több közszolgáltató megy csődbe és előbb utóbb a legerősebbek is kénytelenek lesznek felmondani a közszolgáltatási szerződést, amikor tartalékaik kimerülnek és fizetéseképtelenné válnak.

Bizonyára a kormányzat (és a törvényhozás) számára is világos, hogy ez a helyzet nem fenntartható, hiszen még 2013-ban módosították a katasztrófavédelmi törvényt. A módosítás lényege, hogy a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás elmaradása katasztrófa helyzet és mint ilyen a katasztrófavédelmi hatóság hatáskörébe tartozik, és ilyen esetben a hatóság rövid távon ideiglenes szolgáltató, hosszabb távon kényszerszolgáltató kijelöléséről köteles gondoskodni. Erre 2013. január 1-je óta eltelt 2,5 éves időszakban 335 település esetében került sor. Ez a szám várhatóan tovább növekszik az idei év folyamán, valamint főleg 2016 első felében, amikor a lerakási illeték mértéke eléri majd a 12 000 HUF/tonna maximális értéket.

7. Megoldási lehetőségek

Elkerülhetetlen a hulladéktörvény és végrehajtási rendeleteinek jelentősebb módosítása. A finanszírozási problémák megoldása egyszerű, a bevételek növelése és a költségek csökkentése szükséges.

7.1. Az ágazati bevételek növelésének lehetőségei

- A közszolgáltatási díj emelése;
- Kompenzáció, szubvenció (a dokumentált veszteségek arányában);
- Ideiglenes szolgáltatók, kényszerszolgáltatók kijelölése (Katasztrófavédelmi hatóság, központi finanszírozás);
- A közszolgáltatás államosítása (Nemzeti Közmű Szolgáltató Rt. veszteségeit a költségvetés finanszírozza);
- Új pályázatok (EU forrásokból és a lerakási illeték bevételeiből, szükséges fejlesztések finanszírozására, bújtatott működési támogatás).

A rezsicsökkentési politika feladására csekély a lehetőség, ennek politikai jelentősége messze túlmutat az ágazati problémákon. Ha az ágazat bevételeinek növelése a díjak növelésével nem lehetséges, akkor csak állami források jöhetnek szóba. Ennek legegyszerűbb módja a közvetlen költségvetési támogatás, díjkompenzáció, szubvenció (a dokumentált veszteségek arányában), de ez szembe megy az EU irányelvekkel. (Az EU versenypolitikája szigorúan tiltja nemzeti szintű állami támogatásokat. Lásd: MALÉV.)

A települési közszolgáltató csődje esetén a katasztrófavédelmi hatóság ideiglenes szolgáltatót vagy kényszerszolgáltatót jelöl ki, a kijelölt szolgáltató veszteségeit a központi költségvetésből igényelheti. (A kompenzáció megszerzése nehézkes, átfutási ideje hosszú, ezért sok szolgáltató elutasítja a kijelölést.) Jellegéből adódóan ez a megoldás csak rendkívüli esetben jöhet szóba, politikai szempontból is kifogásolható.

Megoldás lehet a közszolgáltatás esetleges államosítása, melynek feltételeit éppen a vizsgált hulladékgazdálkodási politika teremtette meg, hiszen a közszolgáltatást ma záró-

lag állami, vagy önkormányzati többségi tulajdonú non-profit vállalkozások láthatják el. (2014. január 1. óta) Az önkormányzati tulajdonrész állami tulajdonba helyezése egyszerű törvénymódosítással megoldható. A vagyongazdálkodás lehetne a Nemzeti Közmű Szolgáltató Rt. melynek veszteségeit a központi költségvetés közvetlenül finanszírozhatja. Az NKSZ az elektromos-, a gáz- és a közlekedésben majd a távhőszolgáltatásokat fogja biztosítani, ebbe a sorba illeszthető a kéményseprés és hulladékgazdálkodás is. Ez utóbbiról még nem született döntés, de könnyen lehet, hogy ez lesz a végső megoldás.

A 2014–20-as EU költségvetési ciklusban valószínűleg utoljára kap hazánk jelentősebb uniós támogatásokat. Az új pályázatok kiírása során a hulladékgazdálkodás finanszírozása prioritást élvezhet. A szükséges fejlesztések finanszírozása mellett akár bújtatott működési támogatás megvalósításra is lehetőség nyílhat, amely egyes esetekben a veszteségek részleges kompenzációját biztosíthatja.

A lerakási illetékekből befolyt bevételek visszajuttatása az ágazatba szintén jó lehetőség az ágazati bevételek növelésére. Az ágazat stratégiai céljainak megvalósításával a költség-szerkezet átalakítható (költségek csökkenthetők, a bevételek növelhetők).

7.2. A költségek csökkentésének lehetőségei

- Lerakási illeték csökkentése;
- ÁFA csökkentése;
- Hulladékhasznosítás előmozdítása.

A lerakási illeték 30–35%-kal, az ÁFA további 27%-kal növeli a az ágazatot terhelő tényleges költségeket. Elvi lehetőség bármelyik részleges csökkentése, vagy teljes megszüntetése. Ilyen típusú intézkedésekkel rövid úton megszüntethetők lennének az ágazati finanszírozási problémák. Politikai okok miatt azonban nem igazán van realitása egy ilyen megoldásnak.

Az EU támogatások és a lerakási illetékből befolyt költségvetési bevételek felhasználásával jelentős hulladékhasznosítási programok kezdeményezhetők. A hulladékhasznosítás arányának növekedése egyrészt csökkenti az ágazatot terhelő lerakási illeték mértékét, másrészt a növekvő mennyiségű másodnyersanyag és az esetlegesen megtermelt energia értékesítéséből befolyt bevételek növekedése jelentősen javítja majd az ágazat finanszírozási helyzetét. A hulladékgazdálkodási ágazat pályázati felhívásait a hasznosítási programok megvalósítására kell fókuszálni, annak érdekében, hogy az ágazat finanszírozási helyzetét hosszú távon javítani tudjuk.

8. A finanszírozás hatása az implementációra

A „Pénzügyi erőforrások megfelelőségét,” mint az implementáció sikerét befolyásoló tényezőt Sabatier, Mazmanian (1979) „The Conditions of Effective Implementation” c. tanulmányában is kiemelte. Ezt megerősítik a hazai hulladékgazdálkodási politikák implementációjának vizsgálata során szerzett tapasztalataink. A pénzügyi erőforrások megfelelősége nem egyszerűen csak sikertényezők egyike, hanem alapvetően meghatározó tényező, amelynek befolyása a stratégiai célok megvalósítására kiemelten fontos. A szükséges erőforrások hiánya nem egyszerűen csak a politika kudarcát eredményezheti, hanem veszélybe sodorhat egy egész nemzetgazdasági ágazatot is.

9. Összefoglaló értékelés, eredmények

A 2013-as új hazai hulladékgazdálkodási politika vizsgálata során nyilvánvalóvá vált, hogy az implementáció sikerének meghatározó tényezője a szükséges pénzügyi erőforrások megfelelése. A hazai környezetpolitika stratégiai céljai között kiemelten fontos a hulladékgazdálkodási ágazat előtt álló feladatok végrehajtása. A szakpolitika célkitűzéseinek megvalósítása azonban csak akkor elképzelhető, ha a szükséges finanszírozási feltételeket biztosítjuk. A szakpolitika bevezetése óta jelentkező többletköltségek és a szakpolitika részét nem képező, de finanszírozását alapvetően érintő rezsicsökkentés mára lehetetlenné tette az ágazat megfelelő működését. Nemcsak a szakpolitika sikeres implementációja került veszélybe, de az egész ágazat működőképessége és jövője is. A beavatkozás elkerülhetetlen és minél később történik meg annál többre fog kerülni a kárelhárítás.

A megalapozott ágazati szakmai stratégia hiánya nem először okoz gondot a hazai környezetvédelemben. A rendszerváltozás óta folyamatosan megfigyelhető a szakmai szempontokat és a nemzeti érdekeket figyelmen kívül hagyó, szakszerűtlen, sőt dilettáns ágazati szakmai politizálás, nemcsak a hulladékgazdálkodásban. A hulladékgazdálkodási politikánkra viszont különösen jellemző a tudatos tervezés, az átgondolt koncepció és a nemzeti stratégia hiánya. A rendszerváltozást megelőzően nem igazán létezett, a rendszerváltozás óta pedig folyamatos káosz jellemzi a hazai hulladékgazdálkodási politikánkat. Az okozott károkat megbecsülni sem lehet. Az ellentmondásosság és a konfliktus meghatározója az implementáció sikerének és éppen a finanszírozás területén okozhatja a legsúlyosabb zavarokat.⁷

Ez azért szomorú, mert az uniós tagság tálcán kínálta a jobbnál-jobb megoldásokat, számunkra a Dán, Belga vagy a Holland modell (de még az Osztrák is) tökéletesen megfelelt volna, hiszen az uniós források segítségével már jórészt sikerült az infrastrukturális hátrányainkat ledolgozni. A magyar modell kidolgozása a környezetpolitikában – mint minden más területen – akkor indokolható, ha az eredményesebb, mint a mások által sikeresen alkalmazott megoldások.

JEGYZETEK

1. Gornitzka (1999): Governmental policies and organizational change in higher education. In: Higher Education 38. p. 5–30.
2. Van Meter, Van Horn (1975): The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. In: Administration and Society 6. (Feb. 1975) p. 445–488.
3. Sabatier - Mazmanian (1979): The Conditions of Effective Implementation (tanulmány)
4. Nagy György (2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből (tanulmány) Köztisztasági Egyesülés, 2010. március.
5. Nagy György (2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből (tanulmány) Köztisztasági Egyesülés, 2010. március.
6. Nagy György (2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből (tanulmány) Köztisztasági Egyesülés, 2010. március.
7. Matland (1995): Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict
8. Model of Policy Implementation. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 5, p. 145–174.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Gornitzka (1999): Governmental policies and organizational change in higher education. In: Higher Education 38. p. 5–30.
- Matland (1995): Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict. Model of Policy Implementation. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 5, p. 145–174.
- Nagy György(2010): A települési hulladék kezelésének jellemző költségviszonyai, a szolgáltatás gazdasági összefüggései a közszolgáltatók szemszögéből (tanulmány) Köztisztasági Egyesülés, 2010. március.
- Sabatier–Mazmanian (1979): The Conditions of Effective Implementation (tanulmány).
- Sabatier (1986): Top-Down and Bottom-Up Models of Implementation Research. In: Journal of Public Policy 6 (Jan.) p. 21–48.
- Sabatier (1998): The Advocacy Coalition Framework. In: Journal of European Public Policy 5.1. p. 98–130.
- Van Meter, Van Horn (1975): The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. In: Administration and Society 6. (Feb. 1975) p. 445–488.